IX kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej**
(nr 189)
z dnia 16 listopada 2022 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 189)

16 listopada 2022 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem posła **Tomasza Ławniczaka (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.

W posiedzeniu udział wzięli: **Piotr Uściński** sekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii wraz ze współpracownikami, **Marek Maj** p.o. dyrektor Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli, **Adam Ostrowski** ekspert Związku Miast Polskich oraz **Przemysław Matysiak** ekspert Związku Powiatów Polskich.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sławomir Jakubczak**, **Agnieszka Jasińska**, **Damian Stanisławski** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Szanowni państwo, otwieram 189. posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.

Witam panie i panów posłów. Witam również zaproszonych gości, w szczególności witam pana ministra Piotra Uścińskiego, sekretarza stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii wraz ze współpracownikami. Witamy, panie ministrze. Witam również przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli na czele z pełniącym obowiązki dyrektorem Departamentu Infrastruktury, panem Markiem Majem. Witam serdecznie.

Na podstawie listy obecności stwierdzam kworum. Porządek dzienny dzisiejszego posiedzenia obejmuje rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.

Szanowni państwo, proszę pana dyrektora Marka Maja o przedstawienie informacji o wynikach kontroli. Oddaję głos.

Pełniący obowiązki dyrektor Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli Marek Maj:

Dziękuję bardzo. Szanowny panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, z dniem 1 stycznia 2019 r. weszła w życie tzw. ustawa przekształceniowa, która miała usprawnić proces przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe. Na mocy przepisów tej ustawy prawo użytkowania wieczystego gruntów na cele mieszkaniowe przekształciło się w prawo własności. Natomiast organy reprezentujące dotychczasowego właściciela nieruchomości miały do końca 2019 r. wydać z urzędu zaświadczenia potwierdzające przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności tego gruntu. W tych zaświadczeniach powinny one określić wysokość opłaty przekształceniowej i terminy jej wniesienia.

Kontrolą objęliśmy realizację zadań związanych z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, w tym procesy weryfikacji spełniania przez nieruchomości ustawowych warunków tego przekształcenia, a także terminowość działań samorządów, w tym terminowość wystawiania zaświadczeń.

Kontrolę przeprowadziliśmy w 12 urzędach miast na prawach powiatu, po dwa w sześciu województwach, oraz w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy. Spośród objętych kontrolą 13 jednostek, jedynie trzy urzędy miasta – Wałbrzycha, Torunia i Kalisza – w ustawowym terminie, tj. do 31 grudnia 2019 r., wydały wszystkie zaświadczenia dotyczące gruntów spełniających na dzień 1 stycznia 2019 r. kryteria uznania je za zabudowane na cele mieszkaniowe. W dwóch jednostkach kontrolowanych, w urzędach miast Gdańska i Gdyni, w terminie ustawowym wydano niemal wszystkie zaświadczenia, odpowiednio 99% i 97%, a w kolejnych dwóch urzędach – Wrocławia i Zamościa – poziom realizacji zadań wyniósł na koniec 2019 r. powyżej 60%. Najniższy poziom wydanych zaświadczeń, poniżej 50%, na dzień 31 grudnia 2019 r. odnotowaliśmy w czterech kontrolowanych jednostkach – w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy oraz w urzędach miast Lublina, Łodzi i Poznania.

W połowie 2021 r., tj. półtora roku po terminie wyznaczonym w ustawie przekształceniowej, w sześciu spośród 12 jednostek objętych kontrolą koordynowaną, proces wydawania zaświadczeń nie został jeszcze zakończony. On nie został zakończony również w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy, natomiast, tak jak powiedziałem, kontrolą koordynowaną w sześciu jednostkach, a Urząd Miasta Stołecznego Warszawy kontrolowaliśmy w ramach kontroli doraźnej, przygotowawczej do kontroli koordynowanej.

W połowie 2021 r. spośród kontrolowanych miast najgorzej sytuacja wyglądała w Poznaniu i Wrocławiu, gdzie proces wydawania zaświadczeń zaawansowany był odpowiednio w 68% i 83%.

Pozostałe cztery kontrolowane jednostki nie wydały jeszcze tylko 1–3% zaświadczeń. Przy czym liczba zaświadczeń, którą miała do wydania dana jednostka, nie była czynnikiem determinującym skuteczność działania poszczególnych urzędów i miast. Na przykład urzędy miast Piotrkowa Trybunalskiego, Zamościa czy Lublina nie poradziły sobie z terminową realizacją zadań, mimo że miały do wydania odpowiednio 6248, 4190 oraz 20 000 zaświadczeń. Natomiast urzędy miast Gdańska i Gdyni zrealizowały zadania niemal w 100%, a miały do wydania odpowiednio 39 400 i 15 100 zaświadczeń.

Kontrola próby zaświadczeń wydawanych na wnioski użytkowników wieczystych, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy przekształceniowej, przeprowadzona w 12 miastach w ramach kontroli koordynowanej wykazała, że około 17% tych zaświadczeń zostało wydanych z naruszeniem terminów ustawowych. Obowiązywał 30-dniowy termin rozpatrzenia takiego wniosku. W tym zakresie negatywnie wyróżnił się Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, który zaświadczenia na tego rodzaju wnioski, aż w 95% badanej próby, wydał z naruszeniem terminu ustawowego.

Jednostki kontrolowane dużo lepiej radziły sobie z realizacją obowiązku, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy przekształceniowej, tj. z wydawaniem zaświadczeń na wnioski z czteromiesięcznym terminem na udzielenie odpowiedzi przez właściwy organ.

Kontrola próby zaświadczeń wydanych na wnioski tego rodzaju przeprowadzona w 12 miastach w ramach kontroli koordynowanej wykazała, że tylko ok. 9% tych zaświadczeń zostało wydanych z opóźnieniem. Opóźnienia te wystąpiły głównie w Urzędzie Miasta Kalisza, który niemal wszystkie wnioski objęte badaniem wydał z opóźnieniem. Bardzo dużo opóźnień odnotowano także w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy – 57% badanej próby. Praktycznie poza tymi dwiema jednostkami pozostałe urzędy działały w tym zakresie terminowo.

Ustalenia kontroli koordynowanej wskazują, że 16% zaświadczeń o przekształceniu zostało przesłanych do sądu właściwego do prowadzenia księgi wieczystej z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 4 ust. 7 ustawy przekształceniowej. Jednak największe opóźnienia w tym zakresie stwierdzono w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawa, gdzie z opóźnieniem wysłano 80% zaświadczeń objętych kontrolą.

Działania organów samorządu terytorialnego w zakresie realizacji celów ustawy przekształceniowej nie były w pełni skuteczne, gdyż nie doprowadziły do terminowego wydania zaświadczeń o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności.

W połowie 2021 r. – bo kontrola kończyła się właśnie w połowie 2021 r., tj. półtora roku po terminie wyznaczonym w ustawie przekształceniowej – proces wydawania

zaświadczeń nie został jeszcze zakończony w sześciu spośród 13 jednostek objętych kontrolą. Przy realizacji ustawy przekształceniowej wystąpiły czynniki, które utrudniały terminową realizację jej przepisów, na które nie miały wpływu organy odpowiedzialne za wydawanie zaświadczeń. Należały do nich m.in. zmiany przepisów tej ustawy. Tych zmian było aż pięć, w tym zmiany rozszerzające jej zakres przedmiotowy.

Inny poważny problem stanowiła niejednoznaczność części przepisów, co z kolei wymagało uzyskiwania wytycznych w zakresie ich stosowania. Niemniej jednak terminowa realizacja ustawy była możliwa, na co wskazują wyniki kontroli przeprowadzone w pięciu z kontrolowanych samorządów, które sobie jednak z tym problemem poradziły w terminie wyznaczonym w ustawie.

Mając na uwadze wyniki kontroli wskazujące, że proces potwierdzania przekształcania nie został jeszcze zakończony, wnioskowaliśmy do organów i podmiotów określonych w art. 4 ust. 1 pkt 1–4 ustawy przekształceniowej o podjęcie pilnych działań mających na celu jak najszybsze wydanie zaświadczeń dotyczących nieruchomości, w przypadku których upłynął termin 12 miesięcy od dnia ich przekształcenia. Dziękuję za uwagę.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Bardzo dziękuję.

Czy pan minister chciałby zabrać głos? Panie ministrze? Proszę bardzo, minister Piotr Uściński.

Sekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii Piotr Uściński:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, zanim odniosę się do informacji Najwyższej Izby Kontroli o stanie wykonania ustawy, pragnę na wstępie podkreślić, że przekształcenie z mocy prawa było niewątpliwie jedną z największych zmian w obszarze prawa rzeczowego w Polsce w okresie po transformacji ustrojowej.

Dzięki ustawie uwłaszczeniem z dnia 1 stycznia 2019 r. objęto blisko 2,5 mln użytkowników wieczystych gruntów przeznaczonych na cele mieszkaniowe. Przekształcenie wyposażyło osoby fizyczne, przedsiębiorców oraz spółdzielnie mieszkaniowe realizujące cel mieszkaniowy w nieograniczone w czasie prawo do rzeczy, jakim jest własność. Dodatkowo przekształcenie definitywnie zamknęło perspektywę często nadmiernych podwyżek opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. W konsekwencji dotychczasowi użytkownicy uzyskali gwarancję stabilności swojego prawa do gruntu. Ustawa pozwoliła na urzeczywistnienie aktualnego po 1989 r. postulatu powszechnego uwłaszczenia obywateli, inicjując jednocześnie kolejny szeroko zakrojony etap reformy instytucji użytkowania wieczystego.

Należy także podkreślić, że w ocenie ekspertów i przedstawicieli nauki ustawa skutecznie zrealizowała założone cele. Podczas posiedzenia Komisji Infrastruktury 23 czerwca 2021 r. wyrażono opinię, że przekształcenie jest jednym z filarów transformacji ustrojowej, a sięgnięcie po instytucję zaświadczenie było zabiegiem efektywnym i umożliwiło powszechne przekształcenie w krótkim czasie większości uprawnionych.

Wymaga podkreślenia, że od początku obowiązywania ustawy rząd zapewniał realizującym to zadanie samorządom oraz terenowym organom reprezentującym Skarb Państwa szerokie wsparcie procesu przekształcenia, udzielając na bieżąco wyjaśnień w kwestiach, które zostały zidentyfikowane jako problematyczne. Ponadto na podstawie sygnałów napływających od organów oraz podmiotów indywidualnych, a także w oparciu o prowadzone analizy resort podejmował szereg działań legislacyjnych ukierunkowanych na usprawnienie procesu uwłaszczenia. Rząd zapewnił również wsparcie tego przedsięwzięcia, przeznaczając na obsługę postępowań wieczystoksięgowych w całej Polsce kilkaset etatów referendarskich.

Okres niemal 4 lat stosowania ustawy odsłonił również szereg niepożądanych zjawisk, które w wielu sytuacjach prowadziły do wstrzymania procesu wydawania zaświadczeń przez powołane do tego organy. Pomimo kompleksowego charakteru ustawy nie może ona jednak sanować sytuacji, które są skutkiem niekiedy wieloletnich zaniedbań oraz opieszałości publicznego właściciela gruntu. Wśród dostrzeżonych w praktyce problemów zwracają uwagę m.in. przypadki zaliczania do kategorii dróg publicznych części nieruchomości trwale rozdysponowanych na rzecz użytkowników wieczystych lub

gruntów zabudowanych drobnymi naniesieniami o odmiennej funkcji. Pewne komplikacje w początkowym okresie obowiązywania ustawy powodowały stosowanie przepisów o pomocy publicznej. W celu wyeliminowania tych wątpliwości ustawodawca sprawnie podjął szereg interwencji legislacyjnych, których założeniem było m.in. doprecyzowanie zakresu przedmiotowego ustawy poprzez wyraźne objęcie przekształceniem gruntów mieszkaniowych o zabudowie mieszanej. Wprowadzono także alternatywny mechanizm odpłatności dla przedsiębiorców pozwalający na uniknięcie znacznych obciążeń wynikających z obowiązku uiszczenia jednorazowej opłaty do rynkowej wartości gruntu. Ważnym rezultatem tych zmian było także zracjonalizowanie podziałów nieruchomości dla potrzeb przekształcenia, dzięki czemu zapewniono spójność z lokalnymi uwarunkowaniami przestrzennymi.

Odnosząc się natomiast do uwag Najwyższej Izby Kontroli koncentrujących się na kwestii przekroczenia terminu realizacji zadania, należy wyraźnie podkreślić, że proces wydawania zaświadczeń potwierdzający przekształcenie z mocy prawa ma charakter dynamiczny. Należy bowiem zauważyć, że ustawa dedykowana jest nie tylko zamkniętemu katalogowi przypadków, gdy grunt spełniał przesłanki uwłaszczenia na dzień 1 stycznia 2019 r., ale i ma ona zastosowanie do zdarzeń przyszłych. Do tych zdarzeń należy zaliczyć oddanie po tej dacie do użytkowania budynków mieszkalnych, podziały nieruchomości, na skutek których dojdzie do wyodrębnienia gruntu podlegającego uwłaszczeniu, a także uzyskanie przez cudzoziemca pozwolenia na przekształcenie.

Niezależnie od powyższego, podkreślić należy niewątpliwy sukces procesu przekształcenia. Jak wynika z danych uzyskanych przez resort rozwoju i technologii, do końca trzeciego kwartału 2022 r. w całej Polsce wydano 87,3% zaświadczeń zakładanych do wydania. Spośród 300 miast raportujących dane dotyczące stanu wydawania zaświadczeń ponad połowa miast wydała więcej niż 90% zaplanowanych zaświadczeń. Niemal 75% miast wykonało powyżej 3/4 planów wydania zaświadczeń, a 96% miast wykonało ponad połowę planu.

Kończąc, chciałem powiedzieć, że resort nadal na bieżąco monitoruje stan wykonania ustawy oraz zapewnia wsparcie merytoryczne organom realizującym zadania z zakresu przekształcenia. Trwają także prace koncepcyjne nad rozszerzeniem zakresu przedmiotowego uwłaszczenia na grunty spółdzielni mieszkaniowych, które nie podlegały ustawie. Dziękuję serdecznie za uwagę.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Bardzo dziękuję, panie ministrze.

Otwieram dyskusję. Panie i panowie posłowie, czy ktoś chciałby zabrać głos?

Nie widzę. Wydaje mi się, że zarówno informacja Najwyższej Izby Kontroli, jak i wypowiedź pana ministra były mocno wyczerpujące.

Czy ktoś, poza parlamentarzystami, z zaproszonych gości chciałby zabrać jeszcze głos? Nie widzę.

W związku z tym zamykam dyskusję i zamykam posiedzenie, informując jednocześnie, że protokół z posiedzenia wraz z załączonym pełnym zapisem jego przebiegu będzie do wglądu w sekretariacie Komisji.

Wszystkim przybyłym bardzo dziękuję. Członkom Komisji przypominam, że spotykamy się o godzinie 14.30 w tej sali.